

XXIV Jornadas de Historia Económica

**Asociación Argentina de Historia Económica
Facultad de Humanidades y Artes y Facultad de Ciencias Económicas y
Estadística de la Universidad Nacional de Rosario**

Rosario 1, 2 y 3 de octubre de 2014

Mesa general: 1- Comercio, circulación y mercados

**Una mirada crítica a más de dos décadas de aplicación de la Ley Nacional N° 24093
(Nuevo Régimen Legal de Puertos). Una verificación en el caso de Puerto Rosario.**

**RAPOSO, Isabel, LIENDO, Mónica, MARTÍNEZ, Adriana y CAFARELL Sonia
Docentes- Investigadoras del IIE- Facultad de Cs. Económicas y Estadística -UNR.
Proyecto IECO 154- Infraestructuras y Servicios en la construcción de nuevos territorios.**

1- INTRODUCCION.

A comienzo de los años 90, el sistema portuario argentino sufrió una profunda transformación en su estructura, particularmente, a partir de la liquidación de la Administración General de Puertos y la disolución de Capitanías, la desmonopolización de las operaciones con transferencia de funciones y suspensión de los convenios colectivos, liberando la contratación del personal. En junio de 1992 se sanciona la Ley N° 24093 que redefine la actividad portuaria y establece una nueva regulación del sector que pasó por la descentralización de la actividad a través de la transferencia de unidades a las provincias y el reconocimiento de las hasta entonces, terminales privadas en la categoría de puertos. La nueva legislación junto con la transferencia de unidades portuarias -en propiedad- a los ámbitos provinciales, determinó la obligación de constituir Entes descentralizados (para los principales puertos nacionales), que pasaban a ser responsables de la administración y gestión de los servicios. Esta norma implicaba la posibilidad de establecer cambios trascendentes en las distintas terminales del país, vinculados con: privatización y/o concesión de terminales; inversiones de actualización en infraestructura y equipamientos; cambios en las relaciones entre agentes que hacen a la comunidad portuaria; incorporación de nuevas cargas y uso de

contenedores; replanteo de las relaciones laborales; acercamiento a los ámbitos locales y replanteo del vínculo ciudad- puerto, entre otros.

El proceso apuntaba a una puesta en actualización de la operatoria y también, a convertir a los puertos en un eslabón clave en el funcionamiento de las cadenas logísticas, integrados a un medio más competitivo y dinámico que el que existía en el país por entonces. El cambio buscado en la actividad portuaria llega de la mano de políticas de claro corte neoliberal que a partir de los años 90, promovieron la apertura de mercados, la integración regional y los grandes flujos del comercio internacional. El interrogante que anima esta propuesta pasa por reconocer en qué medida el cambio de legislación ha dado lugar en la práctica a la reconversión de las características que adoptó la actividad y los servicios que se brindan en los puertos nacionales, refiriendo los cambios a un estudio de caso: el puerto de Rosario.

Transcurrido algo más de 20 años de vigencia de la Ley, es objetivo de este trabajo evaluar críticamente el comportamiento del Puerto Rosario a partir de los cambios originados en el replanteo de la actividad nacional, la constitución del ENAPRO (Ente Administrador Puerto Rosario), la concesión de dos nuevas terminales de carga general, cambios en las relaciones laborales e incorporación de otros actores portuarios, entre otros. En suma, analizar en qué medida los cambios institucionales producidos tras la sanción de la Ley 24093, lograron revertir una tendencia claramente declinante de la actividad, tal cual se mostraba en los años precedentes, para dar lugar a un nuevo modelo de explotación portuaria “aggiornado”, acorde a las mejores prácticas establecidas globalmente (PER, 1998)

Se recurre a información de fuentes oficiales para reconstruir series sobre la actividad referentes a: comercialización, embarques según tipo de productos y destino y otros cambios relevantes que hacen a la actividad en el plano local. Se complementa el tratamiento a través de entrevistas abiertas con actores de la comunidad portuaria: concesionarios, directivos del Ente Administrador, Sindicato y Cámara de Exportadores, y demás actores del medio.

2- PUERTOS, LEGISLACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD.

Un puerto, independientemente de su tamaño y complejidad, es una entidad integrada cuyos “clientes” necesitan de una serie compleja de servicios, los que no pueden ser aislados del conjunto y cuya prestación no se lleva a cabo sin la coordinación y el desarrollo en paralelo del resto. Aún separadas, las actividades portuarias están lógicamente y estrechamente relacionadas con el proceso de distribución de la carga (CEPAL, 1991).

La importancia de los puertos ha cambiado radicalmente en las últimas dos décadas. El crecimiento del comercio internacional junto a la demanda de mayor número y más complejos servicios en el contexto que define la globalización de relaciones, expandieron el rol de los puertos como un enlace clave en la jerarquía de las redes logísticas de transporte internacional (Doerr, 2011).

Se apela al concepto de “comunidad portuaria” para involucrar la asociación formal de todas las organizaciones y personas que participan de la traslación de mercaderías o pasajeros y administran el conjunto de actividades en la zona portuaria o bien guardan relación con ella. Sean públicas o privadas, se orientan como conjunto a obtener ganancias de competitividad; en esta interpretación resulta fundamental la relación puerto-ciudad, sobre la cual se logra parte del éxito que pueda alcanzarse con la actividad hacia el exterior.¹

Los puertos modernos han dejado de ser concebidos como instrumentos pasivos para el contacto entre medios de transportes, es decir sólo un lugar de carga o descarga de mercancías. En la actualidad, desempeñan un rol activo en la cadena de distribución física internacional, favoreciendo la comercialización de productos y el crecimiento de servicios específicos complementarios, como el intercambio electrónico de datos o la intermodalidad favorecida por el uso generalizado del contenedor.

Las características que definen toda política portuaria nacional, provienen de la interacción entre decisiones públicas y privadas para la definición del modelo de organización y gestión. Las tendencias actuales contemplan dos cuestiones claves: los niveles de descentralización y el carácter empresario de las formas de gestión. Los cambios que han afectado la actitud y las políticas relativas a la gestión portuaria se relacionan directamente con las motivaciones que tengan los responsables de la toma de decisiones. Las nuevas circunstancias que rodean la actividad de los puertos implican un desafío, estando obligados los gobiernos no sólo a realizar inversiones en infraestructura y equipamientos, sino también a innovar en la esfera de la organización y gestión, haciendo hincapié en la eficiencia y los menores costos portuarios, en la rápida adaptación al cambio y particularmente, en mejorar el proceso de toma de decisiones. No obstante ello, es frecuente que las directrices portuarias se negocien como

¹No asegurar un buen sistema de gestión, basado en el principio del “just in time”, implica perder puntualidad en las entregas e incurrir en posibles rupturas de stocks para las empresas, con los consiguientes costos financieros para los usuarios del sistema. Cualquier retraso en la cadena de transporte implica graves daños al conjunto y conduce a la pérdida gradual de los tráficos y por ende, pérdida de competitividad para el puerto.

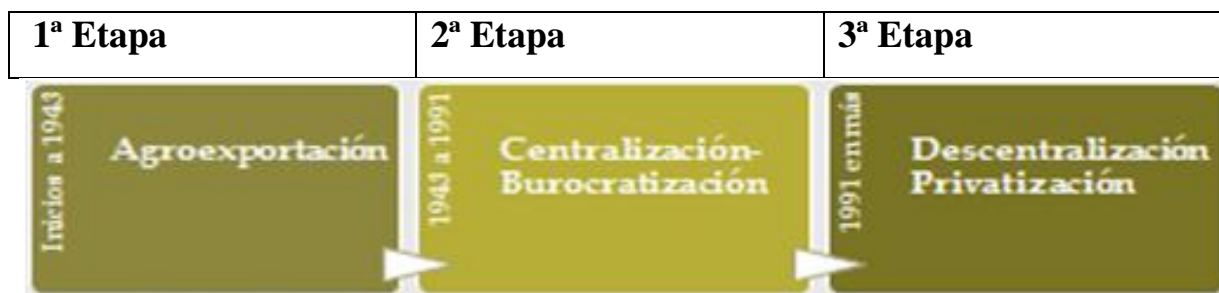
respuestas a problemas políticos, sociales y económicos que -en oportunidades- sólo se oponen a la solución y reducen sus posibilidades comerciales.

En suma, los modelos de explotación portuaria tienden a ser una combinación de tres vectores: el grado de participación (pública o privada); la gobernanza (centralizada o descentralizada) y el alcance de las instalaciones, activos y servicios portuarios. De esta forma, los puertos no son entidades separadas o que funcionen dentro de mercados aislados; necesitan ser entendidos en contextos de logística integrada y cadenas de suministros.

A partir de lo que ha sido la evolución de los puertos latinoamericanos en estos años, la tendencia indica que éstos se encaminaron hacia el sistema “landlord” en el que los Estados mantienen la propiedad de la infraestructura en tanto, operación e inversiones se transfieren al sector privado a nivel de terminales (Sánchez, 2004:18). Esta tendencia no fue privativa de estos países, sino que está enmarcada en un proceso de globalización y modernización, y es compartida a escala mundial. Pese a los cambios producidos, el aumento de la eficiencia operativa y las mejoras obtenidas en cuanto a la incorporación de nuevas prácticas en muchos casos, son muchas las cuestiones pendientes por atender. En Latinoamérica los puertos presentan falta de armonización y disímiles trayectorias tanto en la propiedad y gestión portuaria como en la integración de unidades a las redes de transporte (González Laxe, 2008). En el caso argentino, los cambios quedaron limitados a la transferencia de las operaciones de las terminales al sector privado; desde 1995 en más...”no han existido mayores avances en la modernización del sector portuario, en particular en los aspectos institucionales”(Doerr, 2011:17). También el concepto de sostenibilidad es un asunto prioritario en el contexto de las agencias y autoridades portuarias nacionales de la región, por lo cual debe guardar criterio sistémico, incluir tanto sectores públicos como privados, y en ningún caso desconocer la íntima relación que vincula un puerto con el desarrollo económico territorial, en especial con su medio urbano inmediato y sus proyecciones (Gorenstein, 2005).

2.1- Cambios en el sistema portuario argentino.

En el modelo portuario argentino desde 1943 y hasta principios de 1991, la propiedad de todos los puertos, su administración, control y operación estaban centralizados como monopolio del Estado, bajo la tutela de la Administración General de puertos AGP SE y la Capitanía General de Puertos quien - a través de las Capitanías Locales- cubría todo el país.



Fuente: Modelos de gestión y organización del sistema portuario en Argentina (Costa et al., 2003)

El criterio vigente por entonces era atribuirle naturaleza de servicio público a la actividad portuaria, acentuando de este modo el criterio estatista y centralizador del sistema pese a que no se limitaba a las provincias o los particulares a operar puertos propios² (Nuestro Mar, s.f.). Distintos servicios adicionales como practicaaje, remolque o dragado eran monopolio público en tanto la policía marítima nacional se ejercía a través de la Prefectura Naval Argentina.

Analizar la política portuaria nacional, implica detenerse en distintos aspectos para llegar a perfilar los lineamientos básicos que la determinan; entre ellos es imposible desconocer el peso que le corresponde a los cambios en la legislación que dan lugar a nuevas modalidades de gestión y administración portuaria en el país. Otros dos componentes esenciales son la programación de obras e inversiones en infraestructura portuaria y la política de vías navegables junto al nuevo esquema portuario, establecido en el marco de la integración.

En este contexto y desde principios de los años noventa, la Argentina reorientó claramente su política portuaria, siguiendo un rumbo perfilado por la desregulación de la actividad en el país y la descentralización de la administración y gestión de sus puertos.³ En el año 1990, la Ley 23.696- Reforma del Estado- dispuso la transferencia a las provincias, concesión y privatización de todos los puertos del Estado nacional en tanto que el Decreto 817/92 define la desregulación marítima y portuaria, disuelve la Capitanía General de Puertos y declara en liquidación la Administración General de Puertos en tanto liberaliza el trabajo portuario y desregula la prestación de servicios portuarios, permitiendo la libre contratación.

El 3 de junio de 1992 se dicta la Ley 24.093 de Actividades Portuarias (reglamentada por el Decreto 769/93) que sienta las bases para un nuevo régimen, único y novedoso, el cual posteriormente será tomado como modelo por otros países latinoamericanos (CDI, s.f.).

² Por primera vez -en 1969- se reconoce a la empresa privada siderúrgica Propulsora Siderúrgica S.A. el derecho de propiedad y operación del puerto industrial Ing. Roca, en Ensenada, construido sobre terrenos propios.

³ Se liquidaron otros organismos públicos vinculados a la operatoria, como Junta Nacional de Granos en 1994, y es el producto de los cambios que se sucedieron a la Ley 23696- Reforma del Estado.

A partir de la Ley, los puertos se clasifican según: 1- titularidad de dominio, pudiendo ser nacionales, provinciales, municipales o bien, particulares, 2- según el uso, se consideran públicos, aquéllos que prestan servicios a cualquier usuario que lo requiera. o privados, los que dan servicios restringidos a usuarios mediante vinculación contractual, y 3-en función del destino, se distinguen puertos comerciales, los que cobran por los servicios que prestan a los buques, puertos industriales, si operan integrados con actividades industriales y/o extractivas, y puertos recreativos, donde se incluyen los deportivos, científicos o turísticos (no requieren habilitación)

Los cambios que tuvieron carácter estructural al consolidar el nuevo marco regulador para la actividad portuaria nacional, dieron lugar a que la actividad del Estado se limitara sólo a dar la habilitación de puertos, constituirse en autoridad de aplicación y mantener la seguridad, preservar el ambiente y la protección del usuario frente a cualquier alteración de un ambiente desana competencia. Es decir, se optó por un modelo descentralizado de administración y gestión, transfiriendo la propiedad a las provincias en tanto que en el caso de los principales puertos (Santa Fe, Rosario, Quequén y Bahía Blanca)⁴ se establecía la obligatoriedad de constituir Entes mixtos descentralizados, con representación de la comunidad portuaria local. Paralelamente, se otorgó reconocimiento como puerto a las diferentes terminales privadas cuyo funcionamiento por entonces, resultaba controvertido en el plano legal. Según la nueva ley, cada puerto determinaba sus tarifas y quedaba obligado a reinvertir las utilidades de su gestión, lo que significaba no depender de las directivas de los gobiernos provinciales o municipales, ni poder derivarles los ingresos o utilidades a las arcas fiscales, es decir, autogestión operativa, administrativa, económica y financiera. Este proceso se fundamentó en el cuestionamiento al patrón de desarrollo centralizado anterior y en la necesidad de cambios sustanciales para ganar eficiencia, promover nuevas inversiones y modernizar el sistema portuario nacional, ganado por entonces por la desinversión e ineficiencia en los servicios.⁵

⁴ La sola excepción a esta norma está dada por el Puerto de la Ciudad de Buenos Aires. (veto parcial de Ley)

⁵ Complementariamente y atendiendo la situación de las vías navegables, en 1993 el Poder Ejecutivo Nacional, llamó a licitación pública nacional e internacional (por el régimen de concesión de obra pública por peaje) para la modernización, ampliación, operatoria y mantenimiento de la señalización y dragado del Río Paraná - por el canal Mitre- a riesgo empresario y sin aval del Estado (se adjudicó al Consorcio Hidrovías SA - compuesto por Jan de Nul y EMEPA SA- habilitándose obras y cobro del peaje a partir del 1º de enero de 1996.

3-EL PUERTO ROSARIO: ANTES Y DESPUÉS DE LA “LEY DE PUERTOS”

3.1- Dos períodos en la historia del puerto. El antes y el después de la Ley 24093

El Antes... en sus inicios, Rosario era un puerto de cargas generales de máxima importancia nacional. Fue en 1852 que, a partir de un decreto de Urquiza, se convirtió en ciudad a la vez que en puerto de ultramar de la Confederación, a partir del Reglamento de Aduana que abría el Paraná a la navegación y convertía a la Ciudad en sede de una aduana exterior. Poco después, la Ley de Derechos Diferenciales permitiría ingresos extraordinarios, los que hasta entonces sólo ingresaban por Buenos Aires; fue precisamente esta última quien ejerciera presiones que llevaron a la derogación de la Ley en 1860, las que hicieron que Rosario retomara su condición de puerto de cabotaje (Alvarez, 1981).

A partir de 1870, el auge de la economía en el país, dinamizada por la demanda externa de productos agropecuarios, encuentra a Rosario con un puerto sin instalaciones apropiadas, funcionando hasta principios de siglo, en base a condiciones naturales⁶. El viejo muelle instalado en 1887 por A. Castellanos fue finalmente vendido a la Nación en tanto que, en 1890, ya se embarcaba cereal hacia el norte del área de Rosario en el muelle “El Tránsito” (hoy Puerto General San Martín). Finalmente, en 1899, el Ejecutivo Nacional llama a licitación internacional para la construcción y explotación de un puerto comercial en Rosario.⁷ Ya en 1905, comienzan a funcionar los nuevos muelles, alcanzando el tráfico de mercancías a 2,5 mill.Tn.; sin embargo...“el monopolio legal de 20 Km. de costa al Norte y Sur de Rosario concedido a la empresa del puerto” (Ensinck, 1979: 126) y las mayores tarifas a las exportaciones, alentaron a numerosas empresas exportadoras a instalar sus propios embarcaderos, alejándose de la ciudad. Durante 1909, la Sociedad Puerto Rosario amplía la capacidad con nuevas obras. Por entonces, la conexión con el resto del país por ferrocarril permitía utilizar el puerto a pleno, creciendo de forma importante la comercialización.⁸

En los años que van desde 1910 a 1943, acontecimientos trascendentes como fueron las dos Guerras Mundiales, influyeron de forma notable en la economía argentina. La agricultura en

⁶Por esos años se organiza la actividad portuaria en el plano nacional. En 1875 se dispone realizar los estudios de navegabilidad de los ríos Paraná y de La Plata y se crea en el ámbito del Ministerio del Interior la Inspección General de Obras Hidráulicas con la función de construir puertos, canalizar y señalizar las vías navegables. En 1896 se crea la Prefectura General Marítima a cargo de la vigilancia y observación de las leyes marítimas, absorbiendo las funciones de las Capitanías de Puertos. Posteriormente, en 1897 se contrata el dragado y balizamiento del Canal Martín García a 17 pies.

⁷Se autorizaron obras por 11.600.000 pesos oro que comprendían 3870 mts. de muelle, un canal de navegación paralelo a los muelles, vías férreas, calzadas adoquinadas, un elevador, 25 depósitos, edificios y dependencias varias e instalaciones complementarias a la operatoria. Se comprometía al dragado a 21 pies y el balizamiento.

⁸En 1910, la mitad del maíz de exportación y la cuarta parte del lino y trigo se realizaban a través del puerto.

Santa Fe se reactiva por la demanda externa y la desaparición de Rusia como principal oferente mundial de granos, lo cual hace que se incrementen los movimientos del puerto de Rosario, siendo catalogado junto con New York y Montreal, como uno de los puertos graneleros más importantes del mundo (de allí el apelativo de “Granero del Mundo”).

La crisis de los años 30 afectó a la baja la operación portuaria; sin embargo, ya en el año 1934, comienzan a verse signos de reactivación y en 1937, los movimientos comerciales fueron los más importantes de todo el período que duró la concesión.⁹ El año 1942 marca el fin de la explotación en poder de la Sociedad Puerto Rosario, con el traspaso de instalaciones al Estado Nacional y la centralización de la administración en Buenos Aires. (El hecho motiva que se entablara un juicio que duró 25 años para terminar en una indemnización a la Empresa por obras no abonadas).

A nivel nacional se consolida la vigencia de un nuevo modelo portuario -fin de la etapa agroexportadora- dando paso a la estatización con centralización de la operatoria portuaria a nivel nacional.¹⁰ En la segunda posguerra, el cierre de la economía argentina redujo las operaciones, llegando a la ciudad mercaderías con trasbordo en Capital Federal en tanto las exportaciones estaban afectadas por la caída de la producción agropecuaria.

En 1952, por Rosario sólo se exportaron 700.000 Tn.; sin embargo, después de 1965 se recupera el primer lugar como puerto exportador de granos en el país. La construcción del Canal Emilio Mitre inaugurado en 1976, que viabiliza el paso de buques desde el Río de la Plata por el Paraná de las Palmas, lleva a pensar que Rosario volvería a alcanzar los niveles de actividad del pasado. En el año 1970 se establece el Plan Regulador del Puerto, cuyo objetivo era la planificación integral de toda la zona portuaria, reagrupando y ordenando las actividades a los efectos de un mayor aprovechamiento racional. El mismo propone obras para la instalación definitiva corriendo el área de servicios al Sur de la Ciudad; a la par que se decide desactivar la zona denominada Puerto Norte.¹¹

Por estos años, las exportaciones de granos y subproductos del Puerto Rosario se incrementan notablemente. En coincidencia con el récord a nivel nacional, en el año 1985 se alcanzó el máximo valor histórico, superando los 9 mill. Tn. El Decreto- Ley 22.108/79 introdujo una

⁹En 1935, la capacidad en elevadores era de 177.100 Tn. de las firmas Dreyfus SA., Asociación de Cooperativas Agropecuarias, La Plata Cereal, Luis de Ridder y Sociedad de Puerto.

¹⁰En 1956 se creó la Administración General de Puertos-AGP a cargo de todos los puertos comerciales del país.

¹¹Se limita la jurisdicción portuaria al espacio comprendido entre Avda. Pellegrini y el Arroyo Saladillo (a excepción de la Zona Franca de Bolivia. En 1979 se cede a Paraguay una Zona Franca dentro del área portuaria.

profunda reforma del sistema al disponer que empresas privadas pudieran ser propietarias de elevadores terminales a la vez que permitía el traspaso de instalaciones portuarias en desuso.

El Después: hacia fines de la década de 1980, Rosario al igual que otros puertos del país, mantenía su administración centralizada, distante de las reales necesidades del medio y muy bajos niveles de inversión; con exceso de mano de obra permanente y rigidez en las regulaciones laborales. Eran frecuentes los conflictos y conocidas sus ineficiencias como terminal de carga; también existían fuertes restricciones de fondos no sólo para nuevas inversiones, sino ya para el mantenimiento mismo de la operación. Estos argumentos fueron parte de los que dieron impulso a la privatización y desregulación del sistema portuario argentino, siendo la Ley de Puertos de 1992, el emergente que da lugar a la instalación de un nuevo modelo portuario. Dentro del nuevo marco de administración, se define un esquema mixto donde la autoridad portuaria es quien supervisa la concesión y utilización de las instalaciones, fija el régimen tarifario y es responsable frente a los planes de inversión. La Ley Provincial 11.011 estableció la creación del Ente Público de naturaleza No Estatal para la gestión y administración del puerto transferido; a estos fines, se creó el ENAPRO -Ente Administrador Puerto Rosario- organismo específico a cargo del puerto homónimo. (La transferencia del Puerto Rosario recién se produce el 31 de octubre de 1994)¹².

Una primera tarea del ENAPRO, en 1996 fue la elaboración del Plan Maestro para definir un reordenamiento de espacios y funciones del área portuaria, en cuyo marco se preveía la concesión de dos terminales multipropósito. Tras el llamado a Licitación Nacional e Internacional, en 1998 se firma el contrato de concesión con el grupo adjudicatario ICTSI (International Container Terminal Services) por el término de 30 años. El canon de 158 mill. U\$S que ofertó el grupo empresarial, resultó decisivo para adjudicación. Sin embargo, la realidad demostró en poco tiempo, la inviabilidad del proyecto; el grupo ICTSI, tras una larga huelga de estibadores, la progresiva pérdida de cargas y el incumplimiento de las pautas de contrato -tanto de las inversiones como del canon- se viera desvinculado como concesionaria por el ENAPRO en el año 2000. El Ente retoma la operatoria y da inicio a un segundo proceso licitatorio que culmina con la adjudicación de la operación de las terminales 1 y 2 a

¹²En los días previos a la transferencia habían sido adjudicadas las Unidades VI y VII (bajo el régimen de servicio público en un 25% de su capacidad y privado, el 75% restante) junto a la playa de camiones en Pérez.

un nuevo grupo oferente hispano- argentino encabezado por la Autoridad Portuaria de Tarragona (como Terminal Puerto Rosario SA- TPR.).¹³

Al año siguiente, se habían recuperado cargas históricas que volvían a salir por Rosario y se comienza a realizar el tratamiento de mercaderías, con agregado de servicios adicionales. A pesar de retomarse -en parte- la operatoria y de concretarse algunas inversiones, la concesión no resultó todo lo exitosa que se esperaba, surgiendo distintos conflictos societarios¹⁴. Pese a ello, las terminales pudieron operar sin problemas sindicales y con la asistencia de MSCMediterranean Shipping Company S.A y Care (Compañía Argentina de Remolques), dos navieras de peso en el sector.

En mayo de 2010, el directorio del ENAPRO aprueba la adquisición por parte de la firma AOTSA¹⁵ del 51% del capital accionario de TPR (la composición accionaria restante: 19% G. Shanahan y 30% grupo Tarragona Port Service SA.)¹⁶. Regularizada la situación, el ENAPRO procura en conjunto con AOTSA (quien amplía en 2013 la participación accionaria al 70% junto a Vicentín SA.) recuperar las cargas perdidas en los últimos años. El 30% restante del paquete accionario fue transferido a la firma chilena Ultramar¹⁷, quien manifiesta tener como operador afinidad empresarial con AOTSA.

¹³Integrada por varios grupos empresarios como Cementos Goliat SL, Fruport SA., Naviera del Odiel SA., Silos de Tarragona SA., Obras con HuarteLian S.A., Sga, Losster Company SA., y Tarragona Port Services SA. El nuevo concesionario compromete una inversión de U\$S 12 mill. en obras básicas durante los primeros cinco años, además de abonar el canon. La gestión quedaba a cargo del know-how de puerto de Tarragona, considerado una contribución aportarían una historia centenaria al manejo de puerto.

¹⁴En 2005 se presenta Puerto de Tarragona ala justicia denunciando a su contraparte por maniobras societarias para quedarse con la mayoría accionaria, con la que se queda Salazar Boero dos años después. En 2009, el atraso en el canon y el incumplimiento con empresas privadas llevaron a la venta el 60% de las acciones, en tanto el resto está en poder de Puerto de Tarragona (30%) y el financista G. Shanahan (10%).

¹⁵ AOTSA- Abel Otto Torre SA.- que operaba la terminal chaqueña.

¹⁶ La firma Vicentín capitalizó en \$50 millones a esta firma y la dotó del sustento financiero que le permite estar acorde a lo solicitado por el Ente al adquirir el 20 por ciento de las acciones de esa compañía.

¹⁷El grupo Ultramar, nuevo accionista de las terminales I y II, es una de las principales empresas chilenas del rubro y referente portuaria con participación accionaria en 8 puertos (incluidos Montevideo y Valparaíso) y operaciones logísticas en 20 terminales a lo largo de toda la costa del país trasandino.

Cronología de la Historia del Puerto de Rosario

1852	Se convierte en puerto de ultramar de la Confederación y sede de aduana exterior
1860	Derogación de la Ley y Rosario retoma su condición de puerto de cabotaje
1899	Llamado a licitación internacional para la construcción y explotación de un puerto comercial en Rosario.
1905	Comienzan a funcionar los nuevos muelles, alcanzando el tráfico de mercancías 2,5mill. Ton
1909	La Sociedad Puerto Rosario amplió la capacidad con obras
1942	Fin de la explotación de la Sociedad Puerto. Se nacionaliza y se concentra la decisión en Buenos Aires
1965	Recupera el 1º lugar como puerto exportador de granos en el país.
1970	Se establece el Plan Regulador del Puerto para la planificación integral de toda la zona portuaria
1985	Se alcanza el máximo valor histórico, superando los 9 mill.Tn
1992	Ley de Puertos de 1992 instala un nuevo modelo portuario
1994	Se transfiere el Puerto de Rosario al Ente Administrador Puerto Rosario (EN.A.P.RO)
1998	Se adjudica la concesión al grupo ICTSI (International Container Terminal Services) por 30 años
2000	ENAPRO desvinculó a la concesionaria y retomó la operatoria
2002	La empresa Terminal Puerto Rosario S.A. se adjudica la concesión de las Terminales 1 y 2 por 30 años
2010	AOTSA adquiere el 51% del capital accionario de TPR. participación que crece al 70% con Vicentín
2013	El 30% de acciones restante se transfiere a la firma chilena Ultramar.

3.2- Administración y Organización portuaria.

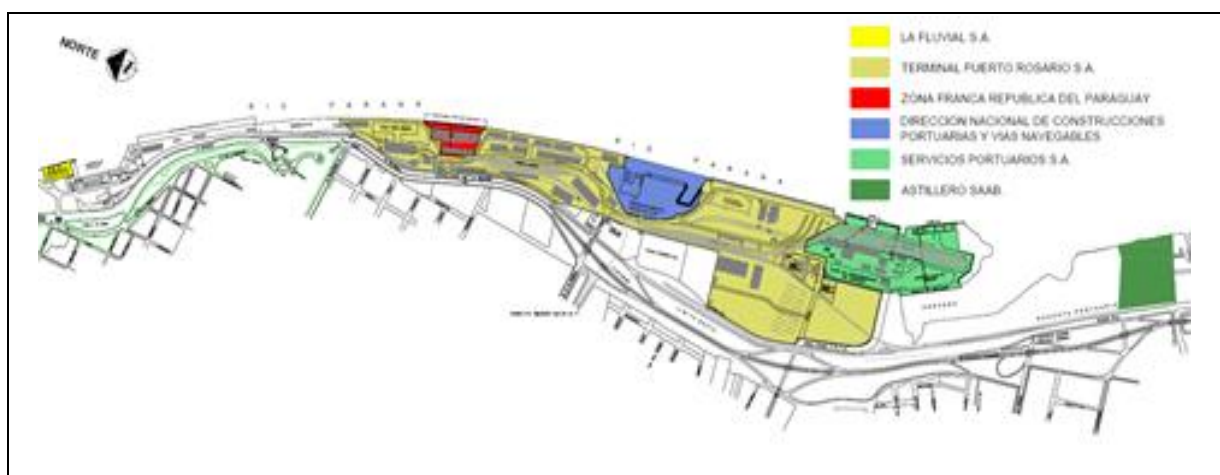
3.2.1- Composición del Área portuaria y sus terminales

El puerto de Rosario se extiende entre los Km. 424 y 414 del río Paraná, en un desarrollo donde alternan instalaciones portuarias con la ocupación de sectores eminentemente urbanos. Este extenso frente portuario tiene hoy un área de uso específico, extensa y compleja, delimitada como tal y afectada al uso de puerto público, que ocupa el frente fluvial comprendido entre los Km. 419 y 414; dicha zona pertenece operativamente al Ente Administrador y se extiende hasta el límite sur del Distrito, lindante con el Arroyo Saladillo. Una segunda área denominada “Puerto Norte”, ubicada próxima a la terminal ferroviaria y la playa de maniobras del ferrocarril Nuevo Central Argentino-NCA (Ex FFCC. Mitre), ha sido definitivamente desafectada del uso portuario. El área contaba con numerosas terminales de agrograneles (que pertenecieron a la Ex Junta Nacional de Granos) aisladas entre los Km 422 y 424. Por su emplazamiento próximo al centro urbano, la desafectación del uso específico estaba prevista hace más de 30 años¹⁸; actualmente integra el Plan Especial denominado “Puerto Norte” de la Municipalidad de Rosario, que delimitara 7 Unidades de gestión en una superficie total de 74 Has., las que hoy están irreversiblemente ganadas como espacios recreativos para el uso público y la urbanización residencial- comercial de alta calidad.

El sector Puerto Norte, con unidades que manejan fundamentalmente semillas, cuenta con instalaciones de carga de tipo tradicional que durante los embarques no permiten el adecuado control de difusión del polvillo en la zona de carga al igual que en los elevadores. Allí se

¹⁸ La Nación invirtió en las unidades del denominado Puerto Sur, de modo de trasladar el área operativa a la zona sur. Ya prescripto los plazos, se gestionó la desafectación definitiva del uso portuario.

encontraban la Ex-Unidad I (Km 424) adquirida por la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias-FACA y con permiso de explotación de operar hasta 1996; la firma Agroexport- ex Unidad II; la ex-Unidad III en poder de Servicios Portuarios; y entre éstas últimas, en el Km. 423, la firma Genaro García Ltda.¹⁹ La ex-Unidad IV (Km. 422) fue adquirida por el Municipio y destinada a actividades recreativas de uso público.



Fuente: A. Elías – ENAPRO, en el Encuentro Argentino de Transporte Fluvial-29/04/2013.

El puerto público de Rosario²⁰, también conocido como Puerto Sur, está ubicado en proximidades del Canal de los Muelles que integra la denominada Vía Navegable Troncal del río. Esta condición le permite mantener las profundidades a pie de muelle, que históricamente han requerido de esfuerzos de dragado poco significativos. Cuenta con una superficie portuaria exclusiva de 100 Ha, más de 4.000 mts. de muelles sobre el frente fluvial principal, dos radas para la espera de buques y el canal de acceso que permite la carga sin la necesidad de utilizar remolcadores; dispone de accesos viales y ferroviarios que facilitan la operatoria (doble trocha, playas de clasificación y estadía de vagones, servicios de pesaje, etc.). El área operativa de puerto se integra a partir de tres sectores diferentes:

1. El sector Norte con áreas e instalaciones del viejo puerto, desafectadas y destinadas a usos urbanos como extensión del Parque Nacional a la Bandera. Esta es la zona donde se radican la Administración del ENAPRO, instalaciones aduaneras, Prefectura marítima y la vieja

¹⁹ Esta empresa es la que está a cargo de la concesión de las Ex-Unidades VI y VII, emplazadas en el puerto sur.

²⁰ Los límites del Puerto Rosario son al norte el Parque España, al oeste las Avenidas Belgrano y Tte. Gral. J.C. Sánchez y las vías del ferrocarril Nuevo Central Argentino y, al sur, el Brazo Norte del Arroyo Saladillo. Entre sus instalaciones actuales se cuentan depósitos fiscales generales por 4000 m2 junto al almacenaje de graneles líquidos -aceites- y sólidos -granos y subproductos y 30.000 m2.de depósitos para cargas multipropósito.

Capitanía de Puertos (hoy destinada a Centro de Negocios Internacionales). El sector está estrechamente vinculado al área urbana circundante y conectado a las redes de servicio.

2. Un sector Central, destinado al movimiento de personas e integrado al uso turístico-recreativo, cuenta con apostadero de Guardacostas y amarradero de la Armada, junto a la Estación Fluvial y la dársena de cabotaje de uso de Prefectura Naval y diversos clubes deportivos de pesca. Desde allí, aguas abajo está la Zona Franca de Bolivia, que no es actualmente operable dada su obsolescencia avanzada. El sector es atravesado por tendidos ferroviarios de ambas trochas y cuenta con accesos viales, conectados al área urbana central de Rosario.

3. El sector Sur²¹ lo ocupan las Terminales Multipropósito 1 y 2 de Terminal Puerto Rosario SA. (TPR) que incluyen el llamado Muelle Nuevo junto al cual se dispone el embarque de aceites vegetales proveniente de tanques de almacenaje pertenecientes a la firma Guide SA y también, grandes silos planos próximos al frente de atraque (11.000 m²). Junto numerosas y nuevas instalaciones montadas por las terminales está la Zona Franca de Paraguay con 2 depósitos y un elevador de granos (Ex-Unidad V JNG.), deficiente en equipamiento y escasa operatividad²². Hay también un sector de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, cuya propiedad no fue transferida junto al resto del área portuaria, estando hoy subutilizada en susequipamientos (sin mantenimiento). Más al sur, en el Km. 416,3, se ubican la ex-Unidad VI de la JNG., que reinició sus operaciones tras sufrir serias averías por la coalición de un buque en el año 1995; en forma contigua, en la ex-Unidad VII de la JNG. (Km. 415), el elevador frontal concesionado a la firma Servicios Portuarios SA. (SEPOR.) y Terminal Puerto San Nicolás SA. que, a diferencia de la anterior, dispone de instalaciones especiales en lo que hace a su sistema de carga. Ambas unidades cuentan con dos sitios de atraque y una pequeña dársena construida para la operación con barcasas (opuesta al muelle). El sector tiene buenos accesos viales y ferroviarios que facilitan la interconexión con la red vial nacional de máxima jerarquía.

4. Finalmente, está el sector de Reserva portuaria, ubicado más allá de la última terminal descripta, se extiende hasta el límite sur del Arroyo Saladillo (límite del Municipio). Se instaló en los últimos años un astillero fluvial perteneciente a Fluvimar SA. Estas tierras

²¹ Este es el sector afectado a la licitación de dos nuevas terminales.

²² Ambas Zonas Francas (Paraguay y Bolivia), áreas de gran valor para el desarrollo portuario, se gestiona desde el Gobierno Nacional una acción de traslado a otra ciudad, con puertos más pequeños; sin embargo, hasta el momento las gestiones no han tenido resultados efectivos.

requieren de obras de saneamiento y/o posible recuperación para el uso específico de dársena interior (a definir en cuanto a su rehabilitación como tal o espacio de relleno), hoy reserva.

3.2.2- Modelo de Administración y gestión portuaria.

La Ley de Puertos establecía la obligatoriedad para la Provincia de crear los Entes específicos que tuvieran a cargo los Puertos de Rosario y Santa Fe, condición necesaria para la transferencia definitiva de los mismos. A partir de 1994, el modelo de administración que se adopta se relaciona estrechamente con la gestión. El primero comprende el sistema administrativo de dependencia del puerto y su relación para con la Administración de gobierno y el sector privado así como la manera en que se estructuran y financian sus departamentos y actividades; es decir, el modelo define los organismos con competencia sobre la infraestructura, la explotación y el financiamiento. Por modelo de gestión se entiende al sistema bajo el cual los puertos explotan sus infraestructuras y brindan los principales servicios a los usuarios, siendo normal que la gestión incida de forma concreta e inmediata sobre los resultados de explotación del puerto. Es habitual que las formas de gestión cambien con más facilidad que la organización para adaptarse a las condiciones técnicas y económicas de la demanda del transporte marítimo (Fundación Banco Municipal, 1995:148).

Tanto las formas de organización como la toma de decisiones de una gestión concreta, deben enmarcarse en los fines que fija la autoridad pública para el puerto. Al respecto, se pueden señalar dos concepciones diferentes: una macroeconómica y una microeconómica.

Desde la visión macroeconómica, el desarrollo portuario es un objetivo primordial, dado que éste cumple un papel clave en el crecimiento del país: el poder público interviene en las decisiones relativas al establecimiento, desarrollo y explotación de las distintas unidades. Los objetivos que se persiguen radican tanto en las prioridades que se fijan para el conjunto de actividades como en lograr el mínimo costo en la operatoria de las cargas. En este caso tiene gran importancia el aprovechamiento del suelo, el desarrollo de la región, la creación de puestos de trabajo y la generación de divisas.

Un segundo enfoque, con acento en aspectos microeconómicos, otorga mayor libertad a la iniciativa de las empresas públicas y privadas. El Estado se limita a controlar que la actuación sea compatible con la política pública, en esferas como la utilización de la costa o la protección del medio ambiente y de los usuarios, evitando las situaciones de monopolio u

oligopolio que se traducen en obstáculos al libre juego de la oferta y la demanda. Desde esta óptica es el mercado quien garantiza la máxima eficiencia en la operatoria.

Ambos concepciones se complementan. Si dominan las políticas públicas, pueden producirse interferencias que impidan una operatoria portuaria eficiente; en contrapartida, el control exclusivo de las empresas, no asegura el resguardo de los intereses públicos ni la equidad en el manejo que define la comunidad portuaria, descontándose que el “mercado” no siempre asigna eficientemente los recursos. Junto a la tendencia privatizadora que ha ganado los puertos a nivel global, ha prevalecido el criterio de mantener las áreas de puerto y sus infraestructuras bajo el dominio público y dejar la operatoria -o una parte importante de ella- en poder de empresas y/o entes locales a cargo de la explotación.

En la región en torno a Rosario coexisten distintos modelos de organización y gestión dada la existencia de diferentes tipos de puertos comerciales (públicos y privados), los que se han ido transformando al tiempo que los cambios en la legislación lo permiten y como respuesta a los lineamientos políticos -relativos al sector- en las dos últimas décadas (Costa et al., 2003).

La situación particular del Puerto de Rosario dada por la complejidad que caracteriza a esta jurisdicción, hace que la Provincia a través de la Ley 11.011/93 y el Decreto Reglamentario 1.982/93, delegue en el Ente Administrador Puerto Rosario- ENAPRO la responsabilidad de administrar y explotar las instalaciones del puerto. Estructurado bajo la forma de Ente Público No Estatal, se constituyó el Consejo Directivo a cargo del mismo, compuesto por diferentes miembros en representación de la “comunidad portuaria” local: Gobierno Provincial; Municipalidad de Rosario; Trabajadores (sindicatos); Concesionarios; Prestadores de Servicios a Buques y Mercantiles; Importadores; Transportistas por Agua y Agencias Marítimas; y Productores (PER, 1998).

Una de las primeras actividades que realizara el Ente fue la de formular un Plan Maestro para establecer el ordenamiento de espacios y funciones del área portuaria, teniendo como premisa transferir la inversión, operación y explotación de áreas portuarias a capitales privados en la operación, en particular licitando una nueva terminal multipropósito. Un aporte de interés -- desde 1997- ha sido el Centro de Promoción de Negocios Internacionales como ámbito neurálgico para optimizar el recurso “información” dentro del ENAPRO, a partir de la posibilidad de que confluyan sectores relacionados a la operatoria de comercio exterior y teniendo a la capacitación de recursos humanos como una de tarea prioritaria que atender.

Este modelo de administración y gestión, pese a las dilaciones y problemas que debieron enfrentarse, ordenó la operación y pudo cerrar con éxito un primer proceso licitatorio que, más allá de los resultados obtenidos, cerró una primera etapa con la concesión de explotación al grupo filipino ICTSI, en 1998.²³ También en estos primeros años, tuvo el Ente la responsabilidad del proceso de concesión por el término de 20 años de la Estación Fluvial transformada en “Terminal Portuaria de Pasajeros”. El emprendimiento insertó el área en el Programa de ampliación y remodelación del Parque Nacional a la Bandera, compatible con la estrategia de reconversión y ampliación de sectores de la costa.

Una primera crisis de la Administración portuaria se enfrentó tras la larga huelga de estibadores, donde el ENAPRO - por incumplimiento de sus pautas contractuales- desvinculó a la concesionaria de la explotación del puerto y retomó a su cargo la operatoria. En 2001 se inició un nuevo proceso licitatorio para las mismas terminales, el cual culmina en el año 2002 con una nueva adjudicación (por 30 años) a la firma Terminal Puerto Rosario SA. (liderada por Puerto de Tarragona). A la par de este proceso, el Consejo directivo del ENAPRO sufrió una crisis por desacuerdos profundos, la que derivó en la renuncia de algunos miembros y cambios en la representación interna.

Algunos temas como el conflicto residual derivado de la judicialización en composición accionaria de Puerto Rosario SA.; la consolidación de los nuevos capitales incorporados; la recuperación de áreas y las inversiones pendientes; la renegociación de la terminal SEPOR- ex Unidades VI y VII; ejercitar las tareas de control y supervisión de los compromisos contractuales; la recuperación de tierras vacantes; la recomposición de las relaciones sindicales y otras, todas tareas que son parte del ejercicio de la Administración y que demandan un esfuerzo de construir y afianzar una tarea compleja como la gestión del puerto.

Ya encaminada -a partir del 2010- la operatoria de la terminal multipropósito, dos nuevos hechos vinieron a complicar las relaciones en la administración portuaria. Uno de ellos ha sido la relación con el ámbito nacional a partir de la desafectación de una parte de las tierras portuarias para la construcción del “Puerto de la Música”²⁴ y el corrimiento al sur del área (de la parte afectada) a ser utilizada por la terminal multipropósito. El otro hecho es la Resolución 1.108/13 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación que

²³ Concluyó un proceso licitatorio que contó con 5 ofertas presentadas y evaluadas, pese a las limitaciones de capital y recursos humanos “entrenados” en la toma de decisiones en el quehacer portuario

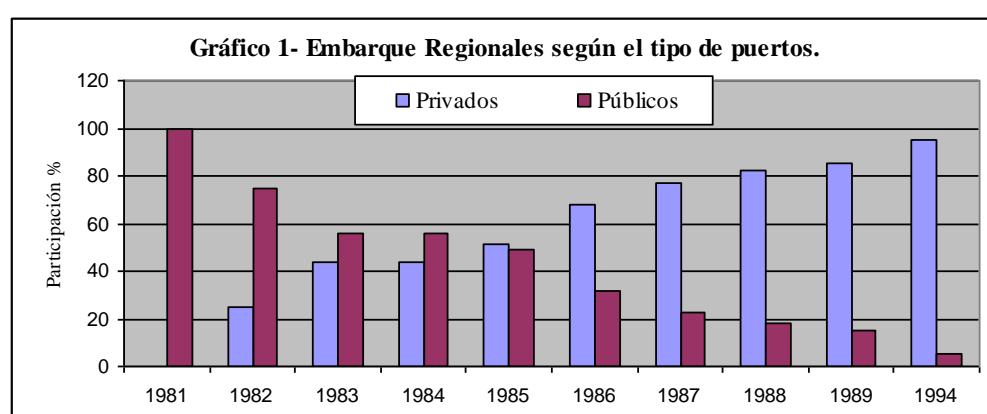
²⁴ El Puerto de la Música es un emprendimiento público que integra el Plan Estratégico; se trata de un complejo cultural de sala de conciertos, centro de exposiciones y escuela de música que se pretende construir en Rosario, sobre tierras de la actual terminal multipropósito y cuyo proyecto es obra de Oscar Niemeyer.

dispuso que...“las cargas de exportación originadas en puertos argentinos, únicamente podrán ser transbordadas en otros puertos de jurisdicción nacional o en puertos de los Estados parte del Mercosur y sus Estados asociados que mantengan vigentes acuerdos de transporte marítimo de cargas con la República Argentina”. La decisión anuló el trasbordo en puertos uruguayos, produciendo un fuerte impacto en el puerto de Rosario (que redujo un 40% el número de contenedores que salían para transbordar en Montevideo)²⁵.

Finalmente, tratando de superar lo que se percibía como cierto aletargamiento en el accionar, surgió una iniciativa de inminente concreción cual es el lanzamiento en el Centro de Estudios Portuarios- CEPRO y una convocatoria con el objeto de adelantar estudios, investigaciones y decisiones que apunten a trabajar escenarios de la zona portuaria y formular políticas públicas en base al diseño de la industria portuaria, la logística y la producción.

3.2.3- Operatoria comercial y movimientos portuarios

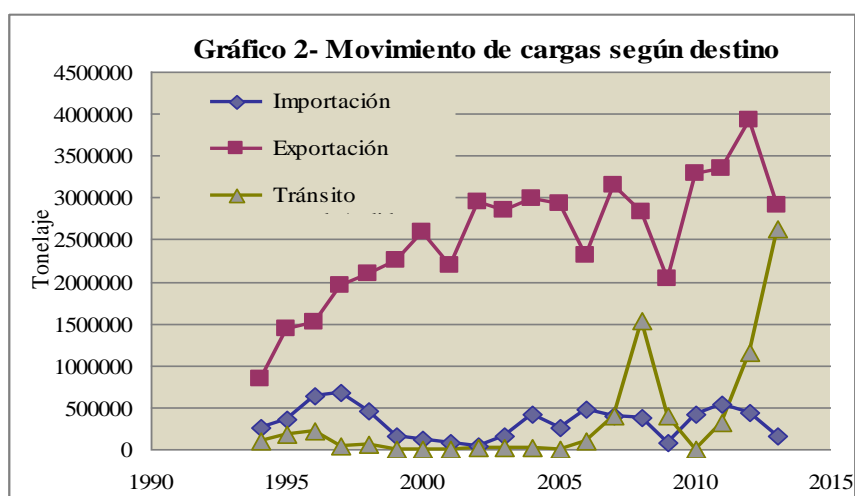
El puerto de Rosario había perdido a comienzo de la década del 90, el perfil agroexportador que lo había caracterizado a lo largo de toda su historia. Contrariamente, Puerto General San Martín-San Lorenzo, en muy pocos años y de la mano de capitales privados consolidó un complejo de terminales agroexportadoras que concentraron a finales de los años 80, el grueso de las exportaciones de agrograneles del país (MOySP, 1987). El traspaso progresivo de los elevadores terminales a la actividad privada (Unidades I a VII) fueron disminuyendo la capacidad de almacenaje de la Junta Nacional de Granos en Rosario (648.500 Tn. a principios de los setenta) manteniendo sólo un remanente hasta su disolución en 1994. (Ver Gráfico 1.)



Fuente: Citado por Farrugia y Guerrero, (1996) y Bolsa de Comercio de Rosario

²⁵La medida del gobierno nacional no afecta la logística de granos, dado que los barcos que cargan en el país salen completos o bien, terminan de completar carga en Brasil.

Como se desprende con claridad del gráfico anterior, el puerto público local había perdido su importancia como agroexportador a nivel nacional, condición que lo caracterizó durante muchos años; su transferencia a la Provincia, implicó, más allá de lo administrativo, hacer un replanteo de cuál sería su destino como tal a partir de 1994. (A nivel regional, el puerto público sólo había retenido a su traspaso el 5% de las exportaciones). Con la entrega en concesión a 30 años de las dos mayores y mejor equipadas instalaciones de la Ex-Junta Nacional de Granos (Unidades VI y VII como terminal SEPOR), la operatoria pública parecía encaminarse a captar cargas generales y mejorar sensiblemente la oferta de servicios a la vez que por su condición de puerto público, mantener abierta la operatoria agroexportadora. No obstante la pérdida de peso como puerto agroexportador (básicamente por competencia de los puertos privados especializados de la zona), tal condición se mantiene al analizar los últimos 20 años como puerto público donde el 78,75% de los movimientos fueron exportaciones, el 9,94% importaciones y el resto -11,31%- productos en tránsito. (Ver Gráfico 2.)



Fuente: Elaborado en base a información del ENAPRO.

Los volúmenes exportados superan siempre –con holgura- a los importados; estos últimos crecieron notablemente en el período 1994-97, para decaer posteriormente, y crecía el movimiento de buques en tránsito o removidos que –en general- desplazan productos primarios. Por esos años, además de los productos exportados tradicionales como granos, subproductos y aceites, se suman azúcar, cítricos y jugos; en tanto, como productos de

importación sobresalen los fertilizantes, palanquillas y acero en chapas, quedando en segundo plano productos como madera, azufre y manganeso.

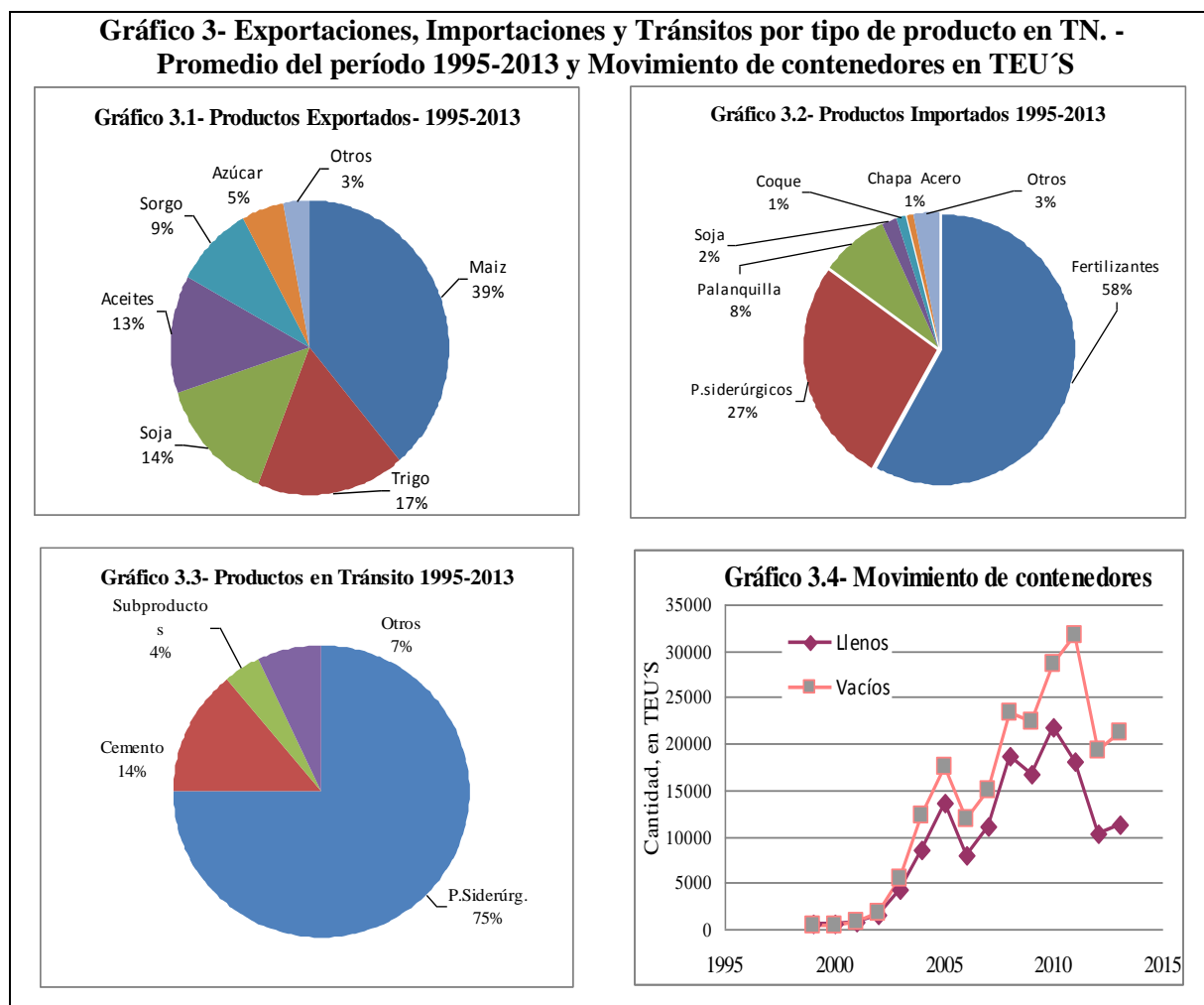
Las expectativas favorables trazadas respecto al desarrollo de la actividad portuaria a partir de la concesión de las terminales multipropósito, no están en correlación con la evolución del volumen de las importaciones, el que ha sido decepcionante, con un comportamiento irregular no termina de recuperar los valores de los últimos veinte años, mostrando una tendencia declinante que se acentúa en los años de crisis (2001/02 y 2009); también se puede observar una caída a partir del año 2011, producto de las restricciones a las importaciones que pueden haber afectado la operatoria.

En el rubro importaciones, el Puerto Rosario -desde su transferencia- ha concentrado el 97% de su operatoria en seis productos: el primero es el rubro fertilizantes que acumuló el 58% de este tipo de cargas, seguido por los productos siderúrgicos con un 26,7% y por soja, chapa de acero, carbón y palanquilla que en conjunto acumulan el 12,25% del total. (Ver Gráfico 3.2.) Se ha intentado diversificar y ampliar el espectro de cargas en los últimos años; resultado de ello es que, durante el año 2013 por la Terminal Multipropósito ingresaron automóviles (2281 vehículos) lo cual crea un antecedente de valor para operar en este rubro (en particular, captar cargas de General Motor radicada en la Región, en la cercana localidad de Alvear).

Similar concentración se observa en las exportaciones donde más del 97% también se resume en seis productos. La serie de exportaciones en el período analizada (20 años) se condensa en agrograneles tradicionales como el maíz, principal producto con el 39%, seguido por el trigo, la soja y el sorgo; y otros dos considerados MOA- manufacturas de origen agropecuario, como son los aceites vegetales (13%) y el azúcar (5%). (Ver Gráfico 3.1.) Los tránsitos -que incluyen el removido entrado y salido- si bien han sido siempre poco significativos, han tenido un crecimiento impactante en los últimos 2 años, a partir del movimiento de productos claves actualmente para la terminal multipropósito como el mineral de hierro (75% promedio de carga de 20 años) y el cemento (14%). (Ver Gráfico 3.3.)

Es importante señalar que -desde el año 1999- el Puerto de Rosario comenzó a operar con contenedores, siendo éste un factor relevante que indica que se produjo un “salto” en la operación de cargas, inexistentes hasta entonces. Esta operatoria comienza a tener visibilidad tal como se aprecia en un gráfico anterior a partir del año 2004 y manifiesta un crecimiento

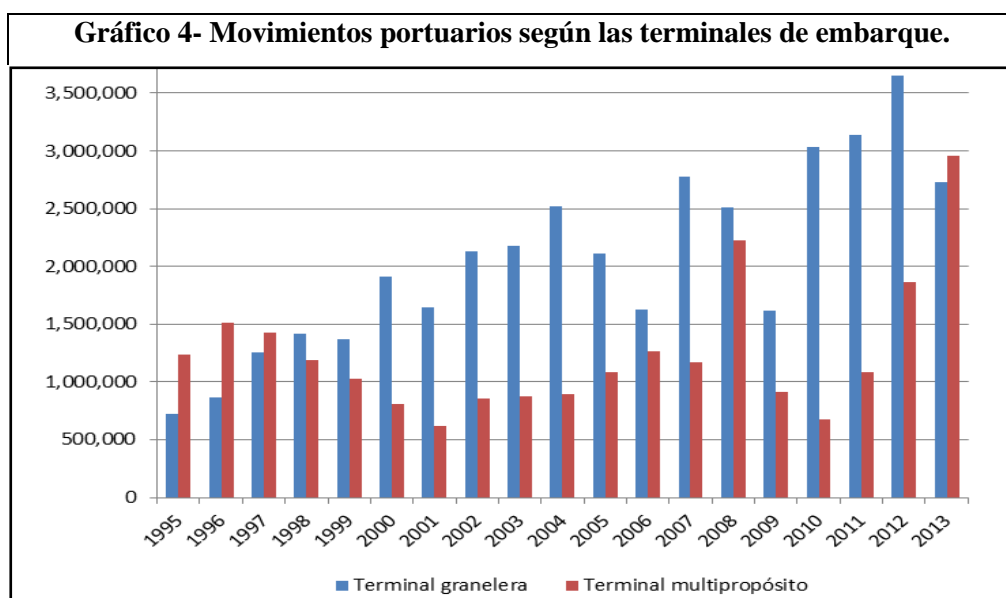
importante que llega a 50.000 TEU'S en 2010.²⁶ De allí en más, y pese a las proyecciones, hay una caída que seguramente puede explicarse a partir de razones que hacen al contexto general de la economía del país. (Ver Gráfico 3.4.)



De cara a una estrategia de crecimiento sostenido a largo plazo, no contar con la alternativa de transbordar en Uruguay generó una situación difícil de superar. Despachar directo de Rosario hacia Brasil y Uruguay generaba más beneficios para el exportador que trasbordar en Buenos Aires: se completan trámites en la ciudad, se reducen costos, se evita burocracia y

²⁶El volumen es exiguuo si se lo compara con el movimiento del puerto de Buenos Aires, el cual hoy supera con holgura el millón de TEU'S en contenedores.

ganan tiempos de recorrido.²⁷ Si bien no era la actividad objetivo, la oportunidad del negocio llevó a Terminal Puerto Rosario a desarrollar el almacenaje y trasbordo de mineral de hierro y con ese fin, se concretó un contrato con la minera Vale de Brasil (pasando de 2 mill. Tn. que movilizó en 2012 a 3.1 mill. Tn. en 2013 y con buenas expectativas de crecimiento).



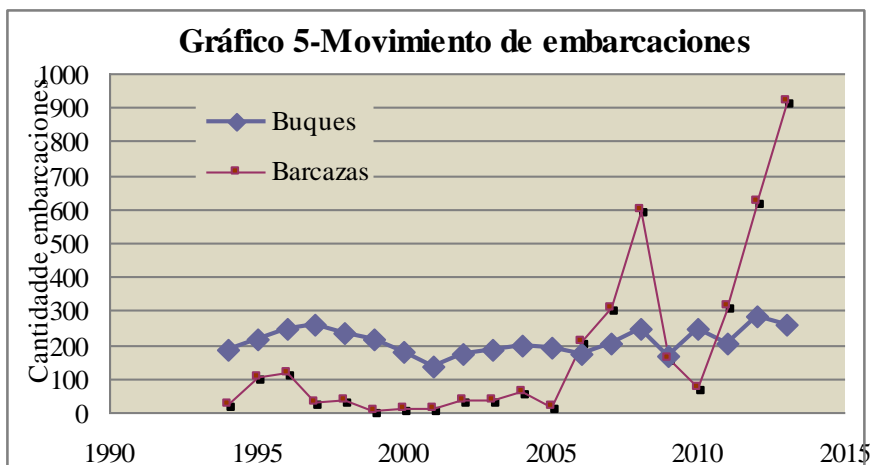
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del ENAPRO.

El movimiento de cargas en el Puerto Rosario se canalizaron a través de dos unidades operativas: la Terminal Granelera y la Terminal Multipropósito. La Granelera durante el período bajo estudio, participó en un 62,32% del total con 39,22 mill. Tn. en tanto la Multipropósito lo hizo con 23,71 mill. Tn. que representan un 37,68%. Si bien los datos llevan a destacar la relevancia de SEPOR, basta aclarar que la diferencia en el tipo de carga es fundamental dado que los productos y contenedores que moviliza la terminal multipropósito TPR es muy superior en valor por tonelada. (Ver Gráfico 4.)

Entre los años 1995 y 2013 transitaban por el Puerto Rosario más de 3000 buques y similar número de barcasas; si se analiza cada movimiento en particular, se aprecia que la mayor variación corresponde a las barcasas, siendo prácticamente inexistentes en el 2000. En 2013 se superaron las 900 unidades (producto del crecimiento de los desplazamientos de mineral de hierro). El movimiento de buques, se mantuvo en torno a las 200 unidades año. En la actualidad, el principal puerto de destino de cargas locales es el puerto de Navegantes en

²⁷La medida impactó al grupo chileno Ultramar por los dos lados. Es que mientras tienen el 30% de TPR son los operadores privados del puerto de Montevideo. Precisamente, la estrategia era aprovechar los beneficios de poder trabajar dentro de una misma estrategia de grupo.

Brasil (conexión que opera la naviera MSC) en tanto con Montevideo había dos líneas en la conexión con Rosario (una, la uruguaya Nobleza y otra, la argentina Líneas Feeder). Lamentablemente esta última conexión está muy afectada. (Ver Gráfico 5.)



Fuente: Elaborado en base a estadísticas de ENAPRO

3.4 Evolución de las inversiones y relación con el medio productivo y laboral

La nacionalización del puerto de Rosario en 1943 generó expectativas favorables respecto a poder revertir el deterioro y ganar en nuevas inversiones en instalaciones; sin embargo y contra la ilusión de muchos, se dilató el proceso y comenzó -en la medida que se recomponían las exportaciones- a hacerse evidente la carencia y deterioro progresivo de los equipamientos, la falta de mejoras en tiempo y la ausencia mantenimiento general de las instalaciones. El cierre de la economía nacional por esos años, afectó el comercio exterior y profundizó la centralización; ello derivó en una desestructuración del sistema portuario nacional y se perdió contacto con las necesidades regionales, lo cual afectó particularmente a los puertos del interior del país, como fue el caso de Rosario. El Puerto Rosario cuenta aún hoy con instalaciones de más de un siglo de antigüedad (desde su inauguración en el 1905). Esta condición vuelve imperiosa la necesidad de que nuevos capitales se sumen para corregir deficiencias en la infraestructura y actualizar el desempeño del equipamiento en respuesta a las nuevas demandas, el manejo de distintos tipos de cargas y buques junto a la prestación de servicios avanzados. El cambio de modelo que trajo la descentralización portuaria en los noventa, ilusionó al ámbito provincial con poder encauzar el destino del puerto, destino que

de allí en más depende de las inversiones que puedan concretar los concesionarios privados: en especial, Terminal Puerto Rosario TPR y Servicios Portuarios- SEPOR.

3.4.1- La operación en Terminal Puerto Rosario TPR

El objetivo de convertir el puerto público en multipropósito, apelando a las terminales privadas, fue el camino elegido que permitió - en parte- salir del estado de obsolescencia y abandono de muchas instalaciones y equipamientos tras largos años de desinversión. Se debía dar respuesta a una explotación diversificada en base a nuevas cargas (también manejo de contenedores) y servicios logísticos, sin dejar de atender los agrograneles y subproductos, que tradicionalmente fueran embarcados desde la región.

La adjudicación de las dos terminales multipropósitos apuntó -en primera instancia- a resolver el mantenimiento básico y equipar el área con nuevas instalaciones, acorde al plan de negocios aceptado. Entre las obras estaban la reconstrucción del muelle nuevo, la renovación del sistema ferroviario y pavimentación de la zona de trabajo requerida por las actividades, revisión y actualización de instalaciones complementarias y equipos para carga-descarga. Se incorporarían a nuevo un depósito refrigerado, terminal para vehículos, depósitos para graneles sólidos, fertilizantes y otra de aceites vegetales, una terminal de contenedores y un centro de distribución con destino al Mercosur. Tras el fracaso de la concesión de ICTSI, que dejó sin concretar buena parte de las inversiones previstas en 80 mill. U\$S se llegó a poner en marcha una segunda concesión que permitió - promediando el 2003- inaugurar distintas obras contempladas en el pliego: el nuevo muelle de 200 mts. y una nave de almacenamiento multipropósito, la que permitió incrementar notablemente los volúmenes de carga.²⁸ Hacia finales de ese año se obtuvo la calificación de la Bolsa de Comercio de Londres para la operación de azúcar blanco. En el año 2004 se inaugura la cámara de frío y en el 2006, por fuera del área de la terminal se instala el mayor astillero de barcas de la empresa SAAB.²⁹ En los últimos años, TPR concretó numerosas inversiones en obras que fueron capitalizando el puerto; en este sentido se mantiene la estrategia expresa de salir a captar cargas como política de la empresa que, más allá del compromiso contraído según el plan de inversiones con el Ente, se anticipa con sus decisiones de inversión a la operatoria de nuevos productos. En estos últimos años, se han intentado contratos con el sector automotriz para lo cual se

²⁸El compromiso era invertir 12 mill. U\$S en obras básicas a partir del 2002 y durante los primeros 5 años.

²⁹Desaparecida la empresa, el área fue retomada para la reparación de barcas con la constitución de una UTE

trabajaría en la construcción de una playa de estacionamiento dentro del predio con acceso directo a muelle así como otros servicios específicos. Se invirtieron además -en el último año- importantes recursos destinados a equipos que aseguren los embarques de mineral de hierro y la operación de contenedores.³⁰

Esta terminal ha destinado, además, recursos a implementar medidas de seguridad e higiene (lo que le permitió reducir drásticamente los accidentes laborales dentro del predio); también en mejoras ambientales, y si bien no se han certificado normas internacionales en cuanto a las prestaciones, sí son éstas tenidas en cuenta y se avanza rápidamente en su cumplimiento. Tras los cambios en la composición de la sociedad y la actualización del capital accionario, las inversiones mantienen un ritmo importante (aprox. 20 mill U\$S año) decisión que hoy marca un contraste favorable en una comparación con otras terminales portuarias en el país.

3.4.2- La operación en Servicios portuarios- SEPOR

Por su parte, la concesión de las Ex Unidades VI y VII de JNG- se constituyó en la actual Terminal SEPOR que entregó la Nación a la empresa Servicios Portuarios (un día antes de la transferencia del Puerto a la Provincia). El canon de la concesión lo percibe la Nación en tanto ENAPRO- por la ocupación de tierras de su propiedad- recibe una parte menor del mismo. Actualmente se trabaja en la renegociación de la concesión (20 años cumplidos), extendiendo la misma bajo compromiso de inversión de 60 mill.U\$S que incluye la reparación del muelle que se derrumbó en 2005 por el accidente de un buque. (Nación no tomó a cargo la reparación). Con esa inversión puede casi duplicarse la capacidad operativa actual de SEPOR que es actualmente de 3,1 mill. Tn.

En relación a las tierras a recuperar (actual laguna que ahora se propone dragar) el proyecto inicial del gobierno nacional era el relleno para sumar 22 Has. al puerto; sin embargo, parece haber consenso en que es más conveniente dragar la laguna para hacerla operativa y SEPOR tendría el uso de este espejo de agua para el tráfico de barcas.

³⁰ Sus directivos informaron en 2013 que mantenían una inversión de 8 mill.U\$S destinada básicamente a la adquisición de equipos y tecnología para la optimización de la operatoria portuaria que incluía el valor de una nueva máquina Sena Woven de 1,5 mill. U\$S- chasis para automatizar operaciones de contenedores. En 2014 actualizan los montos del plan de inversiones a 15 mill. U\$S destinada a la segunda grúa Gotwald post-Panamax, más equipamiento para mineral de hierro y manejo de contenedores.

3.4.3- La conflictividad laboral

El puerto de Rosario ha mantenido un bajo nivel de conflictividad laboral en los últimos años (contrariamente a lo que su larga historia identifica casi como una constante de luchas y desencuentros).³¹ Es la política de las terminales reducir el nivel de conflicto como forma de bajar costos, razón por la cual se ha puesto en marcha un nuevo estilo en las relaciones con el gremio—en particular TPR—que va más allá de atender la recomposición salarial (renegociada en el último tiempo) o de normas de seguridad (se implementaron nuevas medidas), para avanzar en crear lazos con el entorno social del trabajador (como aportes a las escuelas, clubes y centros de salud).

El gremio que prevalece en las actividades (lado tierra) de puerto Rosario es el Sindicato Unido Portuarios Argentinos- SUPA, de larga tradición en el medio, el cual extiende su ámbito de actuación a todas las terminales del departamento Rosario, incluso los depósitos fiscales. Actualmente su dirigencia está abocada a mejorar la capacitación de los trabajadores en el manejo de equipamiento en lo que son las nuevas tecnologías aplicadas a la actividad.

Hoy la ocupación laboral es algo menor a 1000 puestos de trabajo directos —buena parte de ellos son mensualizados de las terminales— más un grupo de eventuales con perspectivas de incorporación a planta en el corto plazo (condición exigida por SUPA).

Cabe aclarar que, si bien en este tiempo los trabajadores habían obtenido mejoras en sus condiciones de trabajo, en los últimos meses se han vuelto complejas las relaciones laborales entre el SUPA y las Concesionarias, situación que se debió a conflictos relativos a la formalización de trabajadores temporales la que se concreta en función de acuerdos previamente celebrados; ello derivó en la paralización de actividades e incluso, motivó la ocupación reciente de las instalaciones por parte del gremio. Intensas negociaciones entre las partes en conflicto y la participación de autoridades nacionales y provinciales, se logró revertir la situación y volver a cierta normalidad en la actividad.

De no superarse estas instancias, se podrían reiterar situaciones de conflicto “conocidas” que deterioren la confiabilidad, alejando a los cargadores y posibles nuevas inversiones en el sector. Hoy, la actividad portuaria genera un número importante de empleos directos y también indirectos relacionados con tareas complementarias como logística y

³¹ Dos hechos describen esta situación: la declaración de “puerto sucio” que recibiera la Ciudad y que actuara de disparador para el corrimiento hacia el Aglomerado de buena parte de las inversiones privadas, las que dieran origen a muchos de los actuales puertos privados graneleros de la zona. El otro antecedente inmediato fue la resistencia gremial a la desvinculación de los trabajadores portuarios, y que determinó la crisis final con la primera concesión del grupo Filipino ITCSI.

transporte, mantenimiento, construcciones, agencias marítimas y seguros, y otras, las que hacen del puerto al presente, la principal fuente de actividad productiva y laboral de la Ciudad.

4- CONCLUSIONES.

La Ley 24093/92 es el emergente a la vez que referente inmediato de la transformación hacia una nueva organización portuaria en el país. La Ley 24093 acompañó la liberalización de mercados y la desregulación de estructuras con las que se sumó el país a un planteo global a través de eliminar la superposición de funciones entre organismos, intentar desburocratizar los servicios e incorporar al capital privado a la gestión del negocio como participe esencial.

Los cambios derivados del nuevo marco regulatorio general impulsaron una transformación del modelo de explotación, orientado hacia la descentralización de la administración general en favor de las provincias, a la vez que se propiciaron la concesión de terminales para la operatoria privada y se les dio reconocimiento expreso como tal a los puertos privados. Estos pilares resultan básicos para entender la definición de la nueva estructura nacional e interpretar los resultados que se dieron a nivel de los principales puertos del país, donde la toma de decisión y el control de la actividad recaen en Entes comprometidos con los intereses de la región a través del compromiso de diferentes actores en representación de la comunidad portuaria local. Este es el caso del puerto público de Rosario que, tras su transferencia a la Provincia y la creación del ENAPRO Ente Público No Estatal a cargo de la administración, se ha debatido en estos años en tratar de salir de un proceso de profundo deterioro en que estaban sumidas sus instalaciones y la reconversión de la actividad agroexportadora que tradicionalmente lo caracterizaba, para poder operar -licitando una terminal multipropósito- que trabajara con cargas generales y/o contenedores en la región, ampliando el espectro de productos y servicios que ofrecer.

A más de un siglo de la construcción del puerto original, se repite el proceso de reconstruir equipamientos para una operatoria que le permita a Rosario recuperar un destino portuario que había -poco a poco- perdido, tanto en favor de las nuevas terminales especializadas en graneles como al estado de abandono y falta de inversión en que estaban sumidas las instalaciones bajo una administración centralizada. La Ley no ha hecho sino abrir esta oportunidad; de aquí en más, se requiere tiempo y persistir en el esfuerzo hasta conseguir resultados (tanto como que van ya dos procesos licitatorios y una recomposición societaria

para disponer de la nueva terminal multipropósito) y ganar en experiencia para los distintos actores portuarios del medio, que diariamente deben mejorar su “saber hacer” en la materia. Persisten aún una serie de conflictos como la necesidad de regularizar la propiedad de las tierras, la recuperación de cargas perdidas, los esfuerzos por crear un clima de trabajo y colaboración entre los integrantes de la comunidad portuaria (y los gremios) y poder definir políticas estratégicas que levanten la mirada -un poco más allá de la coyuntura- para trazar una perspectiva de la operación, poniendo en marcha en un plano de armonía, líneas de trabajo para sostener y orientar las inversiones. Es importante afianzar algunos logros alcanzados para que, en una próxima etapa, se normalice la situación y se consolide un clima de colaboración entre la Administración y las terminales que operan en el área, al igual que entre éstas últimas y el medio productivo y laboral de la región, evitando reiterar ambientes de conflictividad social que no conducen por el camino del desarrollo regional.

5- BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, Juan (1981) *Historia de Rosario*. 1º Reimp. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- CENTRO DE DOCUMENTACION DE INFORMACIÓN- CDI (s.f.) Ley 24093- Actividades portuarias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=112
- CEPAL (1991) Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la Cepal* N° 65. Santiago: 140 p. Naciones Unidas. Chile.
- COSTA, Ana; BRIEVA, Susana e IRIARTE, Liliana (2003) Gestión y Regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. V.34 N° 135. <http://www.biblioteca.org.ar/libros/91523.pdf>
- ENSINCK, Oscar L. (1979) *Historia del Puerto de Rosario*. Rosario.
- DOERR, Octavio (2011) Políticas portuarias. CEPAL - Serie Recursos naturales e infraestructura N° 159. Naciones Unidas. Chile <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/46154/Lcl3438e.pdf>
- ENTE ADMINISTRADOR PUERTO ROSARIO- ENAPRO (s.f.) Estadísticas Movimientos portuario. <http://www.enapro.com.ar/estadisticas-movimiento-portuario-2/>
- FARRUGIA, Olga y GUERRERO, Irene (1996) El Puerto de Rosario: ¿Reactivador de la economía de la ciudad?, en Cuaderno del Gran Rosario - 1996 N° 1.
- FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO (1995) Estudio para el desarrollo del puerto de Rosario. Rosario.
- FUNDACION NUESTRO MAR. El Régimen legal portuario argentino. Disponible en la Web. 10 de junio 2014. http://www.nuestromar.org/servicios/legislacion/regimen_portuario
- GONZÁLEZ-LAXE, Fernando (2008) Transporte marítimo y reformas portuarias. Los modelos europeos y latinoamericanos. *Boletín Económico de ICE* N° 2931.

GORENSTEIN, Silvia (2005) Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario. Revista Eure (V.xxxi N°92) pgs.105-122, Santiago, Chile. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_serial&pid=0250-7161&lng=es&nrm=iso

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (1987). Estudio Ferroportuario Urbanístico de la Ciudad de Rosario. Secretaría de Transporte- CONARSUD. Capítulo II.

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO- PER (1998) Sistema Portuario de la Región Rosario. Serie Proa al 2000. AECEI- Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- IIE. Rosario

SÁNCHEZ, Ricardo (2004) Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente. *CEPAL Serie Recursos naturales e infraestructura* N° 82.UN. Chile.<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/20607/lcl2227e.pdf>

DETALLE DE ENTREVISTAS REALIZADAS:

- ENAPRO: Lic. E. Nolasco Salazar – Gerente General.
- Centro de Negocios Internacionales. Tec. Raúl Negri
- SUPA Sindicato Unidos Portuarios Argentinos Rosario: Sr. Cesar Aybar. Secretario general
- Provincia de Santa Fe: Dra. Ana Brunet. Asesora Ministro de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Ex Directora del Programa de Coordinación de Puertos de la Provincia.
- TPR Terminal Puerto Rosario: Sr. Esteban Baquedano- Responsable Departamento Comercial.